

DEMOCRÀCIA, POLÍTICA I SOCIETAT

Homenatge a Rosa Virós

Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, 2012

Coordinadors: Jacint Jordana, Vicenç Navarro, Francesc Pallarés, Ferran Requejo

El empleo público en España

Vicenç Navarro y Marta Tur
Universitat Pompeu Fabra

Existe en España una idea generalizada y difundida por los medios de comunicación de que el tamaño del sector público es excesivo. Esta afirmación se ha visto reforzada en los últimos meses por la presentación de informes en los cuales se destaca el gran volumen del sector público, así como el excesivo gasto que realiza España en compensar a los trabajadores públicos. Esta idea cobra importancia a partir del argumento de la escasa eficiencia del sector público, con la conclusión de que un cambio de gestión hacia el ámbito privado supondría una mejora significativa, tanto en servicio como en disminución del gasto, para la población del país.

Este artículo muestra que estas percepciones son erróneas y que, tanto en toda España en su conjunto como en sus comunidades autónomas, el sector público (tanto el gasto como el empleo) está poco desarrollado, siendo uno de los países de la UE-15 (el grupo de países de semejante desarrollo económico a España) con un sector público más limitado e insuficiente.

España: a la cola de la UE-15 en empleo público

Según los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mostrados en la tabla 1, España es el país de la UE-15 (después de Portugal e Italia) que tiene un porcentaje menor de la población adulta (población en edad de trabajar, de 16 a 65 años) trabajando en el sector público, es decir, empleada por el Estado (ya sea a nivel central, autonómico o municipal). Solo un 9,47% de la población adulta trabaja en el sector público (como médicos, educadores, miembros de los cuerpos de seguridad, administrativos, personal de los medios de transporte, etc.), frente al 14,13% de Grecia o 25,70% de Dinamarca.

*Los autores agradecen el trabajo y la valiosa colaboración de Miquel Campa en la preparación de este estudio.

En esta tabla pueden diferenciarse claramente tres grupos de países según el tamaño del empleo público. El primer grupo incluye a aquellos países que tienen un elevado empleo público, tales como Suecia (21,12%, en el año 2007), Finlandia (18,95%, año 2008), Dinamarca (25,70%, en 2008) y Holanda (16%, en 2005), porcentajes mucho más elevados que los de España. En otra realidad se encuentran los países del sur de la UE, donde los porcentajes de la población que trabaja en el sector público son muy bajos. Este grupo incluye, además de España (9,47% en 2008), a Italia (9,22%, en 2008), Portugal (7,27%, en 2008) y Grecia (14,13%, en 2008). Grecia es una excepción en este grupo de países, pues el empleo público alcanza el nivel de países del centro de Europa. El tercer grupo de países está formado por aquellos con sectores públicos intermedios, aún cuando presenta grandes variaciones, alcanzando porcentajes, como es el caso de Francia (17%), casi equiparables a los de los países nórdicos.

Tabla 1. Porcentaje de trabajadores del sector público sobre la población potencialmente activa

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ESPAÑA	8,94	9,05	9,20	9,44	9,60	9,63	9,53	9,46	9,47
ALEMANIA	11,86	11,25	11,13	11,12	10,86	10,27	10,49	10,51	:
AUSTRIA*	9,82	8,84	8,84	8,66	8,55	8,56	8,67	8,59	:
BÉLGICA	13,48	:	:	:	:	:	:	:	:
DINAMARCA	26,81	26,56	26,84	26,15	26,07	26,04	26,10	26,24	25,70
FINLANDIA	18,47	18,66	18,62	18,79	18,93	18,82	18,80	18,79	18,95
FRANCIA	17,59	17,65	17,83	17,81	17,60	17,13	17,09	:	:
GRECIA	12,21	12,13	12,53	12,92	13,99	13,54	14,04	14,12	14,13
IRLANDA	11,89	12,48	12,66	12,53	12,53	12,36	12,24	12,30	12,28
ITALIA	9,42	9,51	9,52	9,45	9,52	9,42	9,39	9,29	9,22
LUXEMBURGO	10,25	10,39	10,90	11,22	11,46	11,69	11,87	11,62	11,79
P. BAJOS	15,31	16,03	16,21	16,47	16,09	16,05	:	:	:
PORTUGAL	7,28	7,37	7,36	7,28	7,24	7,20	7,25	7,25	7,27
REINO UNIDO	14,01	14,16	14,36	14,66	14,87	14,96	14,80	:	:
SUECIA	21,23	20,99	21,05	21,24	21,08	21,03	21,34	21,12	:

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OIT y Eurostat.

*No incluye los datos de empresas públicas.

A partir de estos datos, es importante señalar cuál es el efecto que estos niveles de empleo público tienen sobre la población, analizando el grado de atención que recibe la ciudadanía por parte de los trabajadores públicos, valorando cuántos trabajadores públicos hay por cada 100 habitantes con relación a los países de la UE-15. La Tabla 2 muestra el bajo empleo público que hay en España, señalando que solo 6,53 de cada 100 habitantes son empleados públicos. Lo cual, analizado desde el punto de vista de la atención a la ciudadanía, muestra que España es uno de los países de la UE-15 que menos atención a la ciudadanía presta por parte de los empleados públicos, con un nivel solo superior a Portugal e Italia. En contraste podemos ver como 17 ciudadanos daneses de cada cien

forman parte del sector público, casi 13 de cada cien finlandeses o 14 de cada cien suecos (valores para el año 2007).

Este punto merece especial atención, pues las fuerzas conservadoras y liberales presentan a los empleados públicos como funcionarios, término que intenta ser peyorativo. Pero los empleados públicos no solo son funcionarios, los empleados públicos son en su mayoría médicos, enfermeras, personal sanitario y de salud pública, maestros, bomberos, policías, y otras fuerzas de seguridad y muchos otros trabajadores que juegan un papel clave en configurar la calidad de vida de la ciudadanía, la mejora de la cual se ve comprometida por los bajos niveles de empleo público que se dan en España.

Tabla 2. Número de trabajadores del sector público por habitante

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Alemania	7,95	7,52	7,41	7,37	7,17	6,82	6,94	6,92	-
Austria	6,59	5,95	5,85	5,82	5,73	5,76	5,81	5,76	-
Bélgica	8,84	-	-	-	-	-	-	-	-
Dinamarca	17,80	17,61	17,72	17,29	17,24	17,20	17,22	17,27	16,94
España	6,10	6,19	6,33	6,50	6,61	6,66	6,59	6,55	6,53
Francia	10,84	10,89	10,97	11,04	10,90	10,65	10,62	-	-
Finlandia	12,32	12,43	12,40	12,50	12,57	12,49	12,46	12,45	12,56
Grecia	7,92	7,88	8,12	8,36	9,03	8,71	9,03	9,11	9,11
Italia	6,40	6,45	6,46	6,38	6,29	6,22	6,19	6,12	6,06
Irlanda	7,98	8,43	8,62	8,54	8,56	8,52	8,47	8,54	8,48
Luxemburgo	6,78	6,95	7,23	7,49	7,58	7,70	7,76	7,71	7,75
Países Bajos	10,34	10,82	10,93	11,11	10,84	10,77	-	-	-
Portugal	4,92	4,98	4,97	4,92	4,89	4,87	4,88	4,88	4,90
Reino Unido	9,00	9,12	9,27	9,50	9,65	9,75	9,68	-	-
Suecia	13,64	13,55	13,63	13,82	13,75	13,76	14,04	13,91	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la OIT y Eurostat.

Nota: Los datos corresponden al número de trabajadores del sector público por cada 100 habitantes.

El bajo nivel de empleo público sigue la misma tendencia que el gasto público destinado al empleo público, pues según los datos estadísticos (Tabla 3) España pasaría a ser el país con menor gasto en salarios en el sector público, dentro del grupo de países de la UE-15. Agrupando a los países integrantes de la UE-15 según su nivel de gasto, en el grupo de países con un gasto en salarios menor de 3.000 dólares por habitante, además de España, estarían también Alemania, Grecia y Portugal, es decir, los países que tienen un Estado del bienestar menos desarrollado y un nivel de desarrollo económico menor, en comparación con los países del norte de Europa, a excepción de Alemania, que presenta un modelo particular en cuanto a financiación del sector público.

A primera vista la situación de Alemania parece sorprendente. Un análisis más detallado, sin embargo, muestra que la razón principal de esta realidad se debe al diferencial de empleo en el sector sanitario. Alemania tiene un empleo público en tal sector muy bajo debido a que la mayoría del empleo en el sector sanitario no está financiado con fondos

públicos, sino con fondos de la Seguridad Social, pues el sistema sanitario alemán es, en realidad, un seguro público de sanidad (financiado con las aportaciones que los empresarios y los trabajadores destinan a las cajas de la Seguridad Social). De ahí que tales trabajadores no consten, en sentido estricto, como empleados del sector público. El símil en España sería que los trabajadores sanitarios de la sanidad española, cuando estaba financiada por la Seguridad Social, no constaran como empleados públicos. En España, la sanidad pasó a ser financiada por los fondos generales del Estado en 1989.

El hecho de que el sistema sanitario alemán sea un seguro nacional de salud explica también que el gasto público sanitario sea tan bajo, pues no se contabiliza el gasto en los presupuestos públicos, sino en los de la Seguridad Social. Tal situación explica la misma “excepcionalidad” de los Países Bajos, Luxemburgo, Bélgica y Austria.

Tabla 3. Gasto público por habitante en compensación salarial de trabajadores del sector público, por funciones

	TOTAL	SERVICIO PÚBLICO GENERAL	DEFENSA	ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	ASUNTOS ECONÓMICOS	PROTECCIÓN MEDIO AMBIENTAL	SERVICIOS SOCIALES Y COMUNICARIOS	SANIDAD	OCIO, CULTURA Y RELIGIÓN	EDUCACIÓN	PROTECCIÓN SOCIAL
Austria	3282,67	600,87	195,10	377,53	244,81	24,14	4,91	226,95	83,56	1393,16	131,66
Bélgica	3989,54	804,05	264,75	452,54	329,02	45,51	10,06	99,06	137,43	1637,83	209,31
Dinamarca	5967,87	379,12	254,29	227,60	276,08	66,29	8,86	1273,86	219,81	1578,43	1683,53
Finlandia	4325,04	526,95	190,36	285,25	217,53	37,75	64,92	1052,30	127,84	1043,51	778,63
Francia	4052,91	661,21	308,17	282,97	163,41	39,80	81,82	702,96	137,69	1308,09	366,79
Alemania	2355,51	368,94	174,69	360,56	163,80	31,42	47,06	21,78	60,75	785,92	340,59
Grecia	2944,70	452,47	314,29	274,65	21,80	68,96	19,95	450,62	45,71	618,27	677,98
Irlanda	3666,83	288,46	155,96	366,26	256,66	75,45	75,70	1404,99	50,51	873,08	119,70
Italia	3146,48	443,32	256,70	412,49	104,96	31,92	45,37	688,96	49,89	1008,97	103,90
Luxemburgo	5749,49	1261,50	123,46	530,55	481,24	393,50	118,19	75,90	222,61	2211,62	331,38
Países Bajos	3480,43	634,43	287,68	376,05	378,51	54,94	57,32	94,98	151,81	1155,27	289,43
Portugal	2973,64	421,48	215,19	339,63	158,49	17,20	21,71	501,73	31,09	1136,44	130,69
España	2834,67	270,04	166,29	390,98	163,67	27,81	51,42	660,90	106,77	822,27	174,51
Suecia	5292,08	552,42	179,89	273,48	215,79	16,90	60,60	1112,61	130,81	1334,99	1414,60
Reino Unido	3721,27	301,65	301,55	474,86	121,75	52,35	44,30	1163,37	91,32	876,17	293,95

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OCDE y Eurostat. Nota: Gasto público por habitante en compensación salarial de los empleados públicos, por funciones del sector público. Gasto estandarizado en UPC en \$, 2005.

Excepto en sanidad, donde el sistema de contabilidad es distinto al español (por las razones enunciadas en el párrafo anterior), el gasto público en compensación salarial de los empleados públicos es de los más bajos de la UE-15.

Uno de los argumentos utilizados frecuentemente sobre el gasto en empleo público es que el crecimiento que ha experimentado España en este tipo de gasto ha sido muy alto respecto al resto de países. Se acusa a España de tener un crecimiento mayor del sector público, sobre todo en cuanto al gasto. Pero, aunque el crecimiento de la compensación salarial de los trabajadores públicos (Tabla 4) en España entre 2000 y 2008 (del 46%) es elevado, no lo es lo suficiente como para alcanzar los niveles de compensación salarial que tiene la

media de los países de la UE-15. Debe tenerse en cuenta que España era en el año 2000 el país de la UE-15 que menos gastaba por habitante en compensación salarial de sus trabajadores públicos, solo por encima de Grecia y de Alemania.

En el año 2008, solo Portugal, Grecia, Italia y Alemania tienen un gasto público en compensación salarial más bajo que España: se muestra de nuevo como los países del sur de Europa, que cuentan con un Estado del bienestar menos desarrollado y un tamaño del sector público menor, son los que coinciden también en un bajo gasto público en compensación salarial de los trabajadores del sector público.

Tabla 4. Gasto público en compensación salarial por habitante, en euros estandarizados

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-15	2444,80	2526,30	2638,20	2704,90	2806,20	2898,10	2986,90	3059,10	3077,20
Bélgica	2921,62	3013,56	3280,93	3322,81	3327,40	3415,54	3520,49	3630,78	3626,82
Dinamarca	4508,12	4646,60	4914,02	4924,10	5144,96	5079,39	5229,14	5305,68	5356,64
Alemania	1924,86	1922,57	1966,44	2010,69	2055,60	2087,72	2086,61	2088,83	2106,34
Irlanda	2089,14	2290,00	2593,06	2786,46	2980,80	3316,42	3620,00	3922,34	3974,91
Grecia	1792,49	1869,57	2151,41	2197,40	2478,34	2494,62	2580,81	2757,74	2835,01
España	2011,32	2064,25	2168,43	2227,15	2331,60	2422,50	2594,27	2833,58	2938,87
Francia	3104,71	3224,75	3384,20	3310,19	3363,90	3468,81	3523,43	3647,31	3577,22
Italia	2453,67	2588,17	2567,19	2633,84	2636,79	2723,25	2844,41	2834,53	2879,12
Luxemburgo	3712,84	3849,71	4178,65	4375,33	4713,88	4741,57	4915,74	5119,26	5138,93
P. Bajos	2562,28	2669,10	2824,00	2874,95	2946,08	2993,76	3042,57	3164,85	3249,51
Austria	2911,79	2579,50	2619,43	2686,91	2738,39	2770,62	2897,70	2980,30	2981,92
Portugal	2224,44	2306,55	2443,99	2375,68	2416,36	2636,61	2591,67	2574,50	2557,94
Finlandia	3082,22	3103,66	3294,41	3376,37	3635,32	3732,47	3854,55	3928,21	4042,26
Suecia	3983,15	4015,92	4096,32	4269,89	4504,34	4605,29	4554,88	4850,62	5017,38
Reino Unido	2323,31	2481,59	2714,11	2845,27	3215,51	3212,92	3340,53	3493,29	3468,71

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Nota: Gasto público en salarios de trabajadores del sector público por habitante, estandarizados en PPPs/□ (UE-15).

Sector público vs. sector privado. La compensación económica por sectores

En la compensación salarial de los trabajadores existe una clara división por países, diferencia que puede verse a partir de la ratio entre la compensación salarial del sector público y el sector privado.

La ratio entre la compensación salarial de los trabajadores del sector público (cálculo realizado a partir de las partidas que el gobierno destina a la compensación salarial y el número de trabajadores totales del sector público, valores de la OIT) y la compensación salarial de los trabajadores del total de la economía (sector público más sector privado), permite agrupar a los países de la UE-15 según su modelo del bienestar.

Los países nórdicos, con un tamaño mayor de sector público, tienen una ratio de 1 entre la compensación del sector público y la compensación del total de la economía. De

esta manera, Suecia, Dinamarca y Finlandia tienen unos niveles salariales muy similares en el sector público y en el total de la economía.

En un segundo plano están los países que tienen una compensación salarial en el total de la economía superior al sector público, como son Alemania, Francia y los Países Bajos, coincidiendo con países de industrias muy fuertes y menor nivel de desarrollo del sector público que los países nórdicos.

Y en tercer lugar están los países del sur de Europa, los cuales destacan por tener niveles de compensación salarial en el sector público por encima del total de la economía. En contraposición con los países nórdicos, estos países tienen unos niveles salariales menores en el sector privado que en el sector público, lo cual no quiere decir que el sector público esté excesivamente bien pagado, por encima de los niveles salariales medios del país, sino que la compensación salarial en el sector privado es muy precaria y los niveles salariales son muy inferiores al resto de la UE-15.

El caso de España es el del país con la ratio superior (Gráfico 1): la compensación salarial en el sector público, a niveles estandarizados, está muy por encima de la compensación salarial en el sector privado. España tiene un gasto en compensación salarial del sector público muy por encima de la media de otros países cuyo tamaño del sector público es mayor. En cambio la compensación total de la economía está muy por debajo del resto de países de la UE-15. Se muestra de esta manera que el nivel de compensación salarial en el sector privado (el cual es aún menor que el del total de la economía, ya que a este debería restársele la compensación salarial de los trabajadores públicos) es muy bajo. El bajo desarrollo de la regulación laboral, la baja formación recibida por los trabajadores, así como el bajo salario mínimo, son claros desencadenantes de la precariedad laboral en el sector privado español, lo cual, en definitiva, no hace que los trabajadores españoles sean más competitivos, sino que, además de no aumentar su competitividad, incrementa su inseguridad laboral y disminuye su calidad de vida. En este grupo encontramos también al resto de países de la UE-15 con características laborales similares a las españolas: Italia, Irlanda y Grecia (ver Tabla 5).

Tabla 5. Ratio de los costes salariales entre el sector público y el total de la economía, por trabajador y en dólares estandarizados, 2005

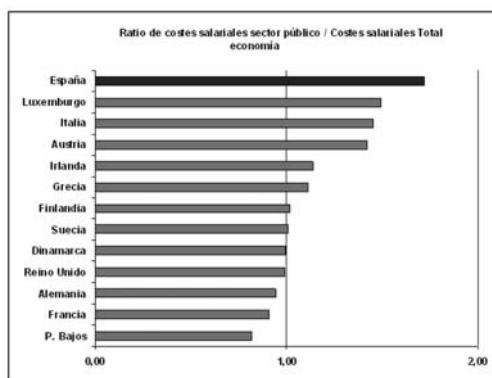
	Gasto público por Trabajador Sector Público	Gasto Total Economía por Trabajador (*)	Ratio de costes Salariales sector público /Total economía
Austria	57.002,60	40.177,68	1,42
Dinamarca	34.785,18	34.968,82	0,99
Finlandia	34.630,79	33.956,95	1,02
Francia	38.068,60	41.791,13	0,91
Alemania	34.554,02	36.566,61	0,94
Grecia	33.801,59	30.301,95	1,12
Irlanda	43.062,74	37.832,87	1,14

	Gasto público por Trabajador Sector Público	Gasto Total Economía por Trabajador (*)	Ratio de costes Salariales sector público / Total economía
Italia	50.598,44	34.859,91	1,45
Luxemburgo	74.699,62	49.994,21	1,49
P. Bajos	32.310,57	39.414,18	0,82
España	42.594,32	24.713,33	1,72
Suecia	38.465,07	38.092,29	1,01
Reino Unido	38.152,82	38.599,20	0,99

(*) Incluidos trabajadores del Sector Público y del Sector Privado.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE y la OIT. Nota: Ratio de los costes salariales entre el sector público y el total de la economía, por trabajador y en dólares estandarizados, 2005.

Gráfico 1. Ratio de los costes salariales del sector público sobre los costes salariales del total de la economía



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la OCDE y la OIT.

El sector público español. Análisis por comunidades autónomas

Una de las críticas más utilizadas contra el sector público español es que es muy poco eficiente, es decir, que el rendimiento de los trabajadores contratados por el Estado es muy bajo. A partir de este argumento se insta a la población a que abogue por una reorganización del sector público, primando la privatización de ciertos servicios del Estado del bienestar, tal y como ya ocurre con la sanidad en algunas comunidades autónomas. Pero esta crítica no se basa en datos empíricos, sino que responde al interés de algunos sectores por privatizar ciertos servicios del Estado del bienestar, con la intención de lucrarse a costa de la gestión de estos servicios, sin que ello implique una mejora para la ciudadanía.

Estos sectores intentan avalar su teoría de la baja eficiencia del sector público a partir de datos estadísticos, intentando mostrar que la baja productividad en España (Producto Interior Bruto por persona ocupada) está influenciada por el excesivo tamaño del sector público, que impide una mejor gestión de los servicios que administra el sector público. Algunos estudios basan su teoría en la afirmación de que la correlación entre la productividad y el tamaño del sector público para las comunidades autónomas es negativa, por lo que un mayor tamaño del sector público implicaría una menor productividad del país, es decir un PIB por persona ocupada menor (ver *Los errores del informe El Coste de la Administración Pública en España*, publicado en www.vnavarro.org, 9 de diciembre de 2009). Pero el análisis de estos datos, sin embargo, no sostiene tal tesis, sino que muestra que no existe una relación determinante entre ambas variables (el coeficiente de correlación obtenido para el análisis de la relación entre la población potencialmente activa y el PIB por ocupado para el año 2007 es de $-0,24$, resultado que no es significativo). Por lo que puede afirmarse que el tamaño del sector público no afecta a la productividad.

Este mismo análisis de correlación se ha realizado a nivel internacional, cogiendo como muestra los países europeos integrantes de la UE-15, lo cual es de vital importancia a la hora de ver el comportamiento del resto de países de semejante nivel de desarrollo al de España. Al buscar la correlación, es decir la relación estadística entre la productividad y el tamaño del sector público a escala europea (número de empleados en el sector público sobre la población potencialmente activa) se comprueba que, igual como ha ocurrido en el caso de las comunidades autónomas, no existe una relación determinante entre ambas variables (el coeficiente de correlación para el año 2007 es de $-0,06$, por lo que la relación no es significativa), de manera que en los países de la UE-15 se puede decir que un mayor número de trabajadores del sector público no da lugar a una menor productividad.

Una constante en las referencias al sector público, cuando se analizan las características y efectos del empleo público, es hablar sobre la productividad y la eficiencia de este tipo de empleo, pero suelen dejarse de lado otro tipo de efectos de la contratación pública, como la reducción del desempleo. Así pues, con los análisis realizados en las comunidades autónomas se ha comprobado que existen efectos positivos de la contratación pública, como la disminución del número de personas desempleadas y mejoras de las condiciones laborales. El análisis por comunidades autónomas muestra que aquellas comunidades con un PIB per cápita menor son aquellas que también tienen un mayor desempleo (Andalucía, Extremadura, Canarias, Galicia, Castilla y León y Castilla-La Mancha) y a la vez tienen un mayor porcentaje de población trabajando en el sector público sobre la población potencialmente activa (ver Tablas 6 y 7). Estas dos últimas características podrían entenderse como contradictorias, ya que a la vez que existe más desempleo también se da mayor contratación pública. Pero la contratación pública no es una causa del problema, sino que es una de las medidas adoptadas como solución al problema del desempleo. Aquellas comunidades con mayor inestabilidad en el mercado optan por aumentar contratación pública con el fin de paliar los efectos negativos del ciclo económico sobre el mercado laboral, evitando así que se dé una tasa de desempleo todavía más elevada.

El empleo público es una solución a los efectos de la crisis económica sobre el mercado de trabajo, creando ocupación, sin disminuir la productividad. En aquellas comunidades autónomas donde la tasa de desempleo es mayor, el sector público ha jugado un papel clave, puesto que la ocupación en el sector público ha permitido disminuir los efectos negativos de la crisis económica.

Tabla 6. Asalariados del sector público por comunidad autónoma

	Asalariados en el sector público (en miles)				Porcentaje de asalariados en el sector público (sobre el total de asalariados)					TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO (1)				
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008	Variación 2005-2008	2005	2006	2007	2008	Variación 2005-2008
Andalucía	511,1	513,2	506,1	514,5	21,2	20,2	19,1	19,9	-1,30	9,43	9,32	9,08	9,06	-0,37
Aragón	85,5	95,7	98,8	102,6	18,9	20,3	19,8	20,5	1,60	10,08	11,22	11,39	11,51	1,43
Asturias	71,9	70,2	71	75,9	22,5	21,1	20,5	21	-1,50	9,79	9,57	9,70	10,31	0,52
Baleares	56,3	62,5	57,3	60,2	14,8	15,6	13,8	14,5	-0,30	8,03	8,77	7,79	7,85	-0,18
Canarias	146	142,9	141,3	146,8	20,4	19	17,9	19,7	-0,70	10,20	9,86	9,61	9,76	-0,44
Cantabria	37,5	41,9	40,8	39,7	20	20,6	19,6	19,1	-0,90	9,64	10,66	10,30	9,86	0,23
Castilla y León	182,9	179,7	179,8	180,6	23,1	22	21,5	21,8	-1,30	11,04	10,80	10,78	10,69	-0,35
Castilla La Mancha	131,6	139,8	151,5	147,1	22,2	22,2	22,7	22,2	0,00	10,52	10,96	11,49	10,72	0,20
Cataluña	377,1	363,7	367,3	372,1	13,9	12,9	12,5	12,8	-1,10	7,76	7,36	7,38	7,32	-0,45
C. Valenciana	243,1	243	246,3	254	14,6	13,7	13,5	13,8	-0,80	7,44	7,29	7,28	7,29	-0,15
Extremadura	87,5	94,7	99,7	99,6	29,9	30,7	30,8	30,8	0,90	12,26	13,22	13,80	13,62	1,36
Galicia	182,8	188,6	191,3	195,3	21,7	21,2	20,7	21,2	-0,50	9,82	10,14	10,28	10,46	0,65
Madrid	465,2	452,1	465,7	464,4	18,5	17,4	17,6	17,4	-1,10	10,90	10,58	10,78	10,42	-0,48
Murcia	79,8	79,2	78,5	88,6	16,9	15,9	15	17,1	0,20	8,63	8,36	8,16	8,98	0,34
Navarra	39,1	39,1	38,5	39,2	18	17,3	16,4	16,6	-1,40	9,63	9,52	9,34	9,29	-0,34
País Vasco	126,3	137,3	135,8	136,4	16,2	17,5	17,1	17	0,80	8,53	9,29	9,20	9,21	0,68
Rioja	18,3	18,5	21,1	19,7	16,6	16,3	18,3	16,9	0,30	8,87	8,83	10,02	9,10	0,23
Ceuta	12,1	9,8	10,9	10,6	55,1	48,3	52,5	49	-6,10	23,44	18,88	20,83	20,05	-3,38
Melilla	10,1	10,4	11,3	11,3	57,1	56,4	55,6	58,8	1,70	22,96	23,19	24,26	23,49	0,53
Total	2864	2882	2913	2959	18,5	17,8	17,4	17,7	-0,80	9,39	9,34	9,34	9,28	-0,10

(1) Calculado como el porcentaje de población total de entre 15 y 64 años (población potencialmente activa)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de INE.

Valores absolutos, porcentajes respecto al total de cada comunidad y porcentajes sobre la población de 15 a 64 años.

Tabla 7. Tasa de desempleo por comunidad autónoma

	2005	2006	2007	2008
Total Nacional	8,7	8,3	8,6	13,91
Andalucía	13,83	12,22	13,99	21,78
Aragón	5,65	5,01	5,09	9,57
Asturias	9,56	9,18	8,12	9,95
Baleares	7,48	6,17	9,01	12,32
Canarias	10,67	11,48	11,02	21,18
Cantabria	8,1	6	4,63	8,9
Castilla y León	8,54	7,47	6,99	11,22
Castilla-La Mancha	9,39	8,04	7,95	14,9
Cataluña	6,64	6,68	6,63	11,82
Comunidad Valenciana	8,01	8,48	9,03	14,85
Extremadura	15,31	12,94	14,65	17,96
Galicia	9,13	8,05	7,47	9,74
Madrid	5,92	6,49	6,38	10,15
Murcia	7,42	7,91	8,27	15,53
Navarra	5,95	4,58	4,27	8,12
País Vasco	6,4	6,68	5,73	8,32
Rioja	6,53	7,04	5,63	9,75

Nota: Los valores del paro corresponden al cuarto trimestre de cada año.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Gasto público en compensación salarial. Repercusión sobre la ciudadanía

En España, el gasto que realiza la administración pública en los salarios de los empleados del sector público supone el 26% del presupuesto total. En relación con el resto de países de la UE-15, España es uno de los países que proporcionalmente más destina a este tipo de gasto, pero ello no quiere decir que los trabajadores públicos estén mejor pagados que en otros países o que haya mayor número de trabajadores que en otros lugares. Todo lo contrario, como ya se ha visto anteriormente, España tiene un porcentaje de ocupados en el sector público inferior a la media de la UE-15 y muy por debajo de los países nórdicos, aquellos que destacan por su nivel de desarrollo del Estado del bienestar. El elevado gasto de España en compensación salarial de los trabajadores públicos en relación con otros países se explica por las peculiaridades de cada país en cuanto a la financiación del sector público, que hace que ciertos países con mayor porcentaje de trabajadores en el sector público, como es el caso de Alemania o los Países Bajos, tengan sistemas de financiación y de gestión alternativos al presupuesto del Estado, lo que hace que los resultados no reflejen una comparativa real. En cuanto a los países nórdicos, puede observarse que su gasto público en compensación salarial es superior a la media, reflejando el mayor tamaño del sector público, directamente relacionado con un mayor desarrollo del Estado del bienestar.

Tabla 8. Porcentaje del gasto público en compensación salarial de los trabajadores del sector público sobre el total de gasto del Estado. 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE-15	23,2	22,8	22,8	22,8	22,9	23,0	22,9	22,7	22,3
Bélgica	23,4	23,8	24,3	24,0	24,1	23,0	24,5	24,3	24,1
Dinamarca	31,9	32,2	32,5	32,7	32,7	32,8	33,1	33,1	33,2
Alemania	17,9	16,5	16,4	16,1	16,3	16,1	15,9	15,9	15,8
Irlanda	25,4	25,0	25,9	27,1	27,4	28,8	28,8	27,6	26,3
Grecia	22,4	22,9	24,5	24,2	25,3	26,1	26,0	25,2	23,8
España	26,3	26,1	25,7	26,2	25,9	26,0	26,0	26,1	26,3
Francia	25,8	25,8	25,6	25,4	25,0	24,8	24,6	24,4	24,1
Italia	22,6	22,0	22,4	22,4	22,6	22,7	22,6	22,2	22,3
Luxemburgo	20,1	20,7	19,5	19,2	19,0	18,9	19,2	19,6	18,9
P. Bajos	21,5	21,1	21,2	21,4	21,6	21,5	20,4	20,2	19,9
Austria	21,1	19,1	18,9	18,7	17,4	18,8	18,9	18,7	18,8
Portugal	32,9	32,2	33,2	31,0	30,3	30,3	29,4	28,2	28,0
Finlandia	27,0	27,0	27,1	27,2	27,2	27,4	27,5	27,4	27,3
Suecia	27,6	28,1	27,9	28,3	28,7	28,4	28,3	28,7	28,1
Reino Unido	24,9	25,1	25,1	25,3	25,6	25,6	25,6	24,9	23,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

El gasto destinado a la compensación salarial de los trabajadores públicos es una variable poco relevante, puesto que analizar la repercusión de gasto a nivel de comunidades autónomas sobre la población no aporta ningún significado más que determinar si una comunidad tiene un porcentaje más elevado o más bajo de trabajadores contratados por el sector público. Así pues, el coste por habitante en personal empleado en el sector público por comunidad será superior en aquellas comunidades en las que el porcentaje de empleados públicos sea superior (como en Extremadura o Aragón). Es por ello que el análisis del empleo público no debe centrarse en las repercusiones que tiene el coste del empleo público sobre la población, sino en los efectos sobre la tasa de ocupación de cada región.

Así pues, si cada una de las comunidades autónomas tuviese el mismo nivel de empleo público de la media española, el nivel de desempleo sería mucho menor en la mayoría de comunidades autónomas. Así por ejemplo, si Aragón, Asturias, Castilla y León y Castilla-La Mancha, comunidades que tienen un nivel de empleo público por encima de la media española, tuviesen un nivel inferior situándose en la media, su nivel de desempleo sería hasta un 2% superior, lo que implica que la reducción del empleo público les afectaría negativamente, destruyendo puestos de trabajo que el sector privado tampoco cubriría. El caso de Extremadura es todavía más extremo, ya que si tuviese el mismo porcentaje de ocupación en el sector público que la media española (disminuyendo así el porcentaje actual) podría llegar a tener un 7% más de desempleo.

En cambio, si las comunidades con un porcentaje de ocupación en el sector público inferior a la media tuviesen el mismo nivel que la media española, aumentando su porcen-

taje, los efectos serían muy significativos para su ocupación. Baleares podría disminuir su desempleo casi un 3%, Cataluña y la Comunidad Valenciana en un 4%, y País Vasco, La Rioja y Murcia, casi en un 2% (Tablas 9 y 10).

De esta manera, la lectura del coste de la compensación salarial de los empleados públicos puede hacerse desde la inversión y repercusión que tiene este coste, que puede interpretarse como una inversión real en la comunidad, tanto en productividad como en cotizaciones e impuestos, dado que la reducción en el desempleo tiene efectos claramente positivos para la economía y productividad de una región e implica un aumento de la riqueza para el país.

Tabla 9. Tasa de desempleo por comunidad autónoma, con el mismo nivel de empleo público en todas las comunidades, 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Andalucía	14,67	13,04	12,60	17,54
Aragón	5,94	7,16	6,69	9,01
Asturias	12,11	10,29	9,58	10,12
Baleares	4,33	4,21	3,59	7,07
Canarias	13,09	11,96	10,38	17,72
Cantabria	8,79	8,18	6,87	7,58
Castilla y León	10,99	9,85	8,85	11,09
Castilla-La Mancha	10,76	10,73	10,34	13,30
Cataluña	3,56	2,49	2,45	4,97
Comunidad Valenciana	5,56	4,67	5,00	8,43
Extremadura	20,84	19,96	20,20	22,13
Galicia	10,46	9,25	8,57	9,86
Madrid	7,92	6,54	6,71	8,81
Murcia	6,84	6,01	5,15	11,25
Navarra	5,03	4,31	3,54	5,62
País Vasco	5,49	5,89	5,10	5,55
Rioja	4,34	4,23	5,23	6,13
TOTAL	8,82	7,81	7,34	10,24

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la INE.

Nota: El porcentaje de empleados en el sector público sobre la población activa en España, como media de las Comunidades Autónomas, sin tener en cuenta Ceuta y Melilla, es de 14,05% en 2005, 14,05% en 2006, 13,8% en 2007 y 13,72% en 2008.

Tabla 10. Diferencial entre la tasa de desempleo por comunidad autónoma, con el mismo nivel de empleo público en todas las comunidades, y la tasa de desempleo real

	2005	2006	2007	2008
Andalucía	0,83	0,36	-0,17	-0,30
Aragón	0,11	1,61	1,45	1,86
Asturias	1,88	0,98	1,11	1,67
Baleares	-2,89	-2,26	-3,39	-3,11
Canarias	1,37	0,29	-0,06	0,36
Cantabria	0,30	1,63	0,97	0,42
Castilla y León	2,27	1,74	1,67	1,58
Castilla-La Mancha	1,60	1,92	2,72	1,71
Cataluña	-3,39	-4,11	-4,10	-4,03
Comunidad Valenciana	-3,25	-3,70	-3,76	-3,69
Extremadura	5,05	6,53	7,13	6,92
Galicia	0,52	0,78	0,93	1,13
Madrid	1,12	0,17	0,42	0,12
Murcia	-1,16	-1,84	-2,41	-1,39
Navarra	-0,61	-0,99	-1,23	-1,08
País Vasco	-1,84	-1,08	-1,01	-0,90
Rioja	-1,86	-1,97	-0,40	-1,67
TOTAL	-0,34	-0,70	-0,92	-1,10

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Nota: Diferencial entre la tasa de desempleo con el mismo nivel de empleo público que la media española y la tasa de desempleo real, por Comunidades Autónomas.

Efectos del empleo público en España: conclusión

A lo largo del artículo se analizan diferentes indicadores referentes al tamaño del sector público, extrayendo muestras de que el sector público en España es de los menos desarrollados del conjunto de la UE-15 y a gran distancia de los países nórdicos, lo cual tiene graves consecuencias para la población, tanto en los servicios del Estado del bienestar como en la tasa de ocupación del país.

A través de los diferentes datos presentados se puede ver como el Estado del bienestar está directamente ligado a una mayor ocupación pública y en consecuencia a una mayor calidad de vida y satisfacción de la ciudadanía con los servicios públicos. Los países nórdicos son claros ejemplos de ello, pues el nivel de desarrollo de su Estado del bienestar va en consonancia con un mayor empleo público (en casos como el de Finlandia, con un porcentaje de empleo público más de dos veces superior al español) sin que ello suponga una menor eficiencia económica en el país. La situación de España lleva a plantear la reflexión acerca del desarrollo del Estado del bienestar, teniendo en cuenta el tamaño del sector público, puesto que existe una clara relación entre el número de personas empleadas en el sector público y la calidad de vida de la ciudadanía. Debe tenerse en cuenta además, tal y

como se ha visto a lo largo del estudio, que los efectos sobre la ocupación son significativos, puesto que un sector público de mayor tamaño crea más puestos de trabajo, sin que ello implique una reducción de puestos de trabajo en el sector privado sino una reducción de la tasa de desempleo. A su vez, el efecto de una mayor repercusión reporta mayor riqueza y disminuye los niveles de desigualdad en las regiones donde mayor es el número de empleados en el sector público.

Por lo tanto, un nivel de ocupación pública mayor no es una medida negativa para la economía española y para la productividad de la misma, sino todo lo contrario, los efectos positivos de un mayor porcentaje de empleo en el sector público crean mayor riqueza y calidad de vida para la ciudadanía.